



SEGURIDAD CIUDADANA

Este estudio se realizó en el marco del proyecto "Desarrollo de una estrategia de trabajo en construcción de paz desde el sector empresarial en Colombia", resultado de un acuerdo entre el Consejo Internacional de Industria Sueca-NIR, la Asociación Nacional de Empresarios en Colombia - ANDI y la Fundación Ideas para la Paz - FIP

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
1. SEGURIDAD CIUDADANA: una aproximación conceptual .5	
2. DIAGNÓSTICO DE LA SEGURIDAD EN COLOMBIA.....7	
2.1. Violencia Urbana	15
2.2. Violencia Homicida	17
2.3. Hurtos.....	18
3. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO.....22	
4. TENDENCIAS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA	22
5. ESTRATEGIA Y RECOMENDACIONES.....23	

Resumen Ejecutivo

La seguridad ha dejado de ser tan solo una responsabilidad del Estado y se ha convertido en un bien común, derecho y obligación de la sociedad en general. Por lo tanto, requiere de la participación de los diferentes sectores sociales que se benefician de unas condiciones positivas de seguridad. En este sentido, no se trata tan solo de la protección física y moral de las personas, sino de un concepto mucho más amplio, donde se involucran conceptos como la convivencia, la democracia y la participación ciudadana.

En la actualidad, el tema de la seguridad es percibido como un derecho a proveer por parte de las autoridades políticas y administrativas, pero también como un deber de las personas, en tanto ciudadanos. De este modo, el sector empresarial, como vínculo entre la sociedad civil y las autoridades, juega un papel fundamental en el mantenimiento y fortalecimiento de las condiciones de seguridad, entendida en su sentido más amplio: *seguridad ciudadana*.

Lo anterior no ha sido ajeno al contexto colombiano. La intensidad y dinamicidad del conflicto armado colombiano ha situado a la seguridad en el centro de los debates políticos. Durante buena parte del Siglo XX, el conflicto armado colombiano fue caracterizado como un fenómeno asociado a las precarias condiciones socio-económicas y al bajo nivel de participación política de la población en general. La débil presencia estatal en buena parte del territorio facilitó el crecimiento de los actores armados ilegales, quienes encontraron en el ámbito rural unas condiciones aptas para ejercer violencia y establecer mecanismos de control social sobre sus pobladores.

En estas condiciones, los grupos armados ilegales encontraron en el narcotráfico (cultivos ilícitos y producción de droga) y en los recursos provenientes de la captura ilegal de las rentas locales y regionales, sus fuentes principales de financiación. Lo anterior los convirtió en el principal

factor de desestabilización y amenaza del Estado. Su capacidad para ejercer violencia generalizada se reflejó en un deterioro importante en las condiciones de seguridad de la población, obligando al Estado a concentrar sus esfuerzos en la desarticulación de estos grupos armados ilegales y, utilizando para este propósito, diversas herramientas: negociaciones de paz, políticas de control y represión del crimen, y programas de incentivo a la desmovilización y reintegración de combatientes.

Estos mecanismos, si bien lograron reducir los índices de violencia a nivel rural, no generaron los mismos resultados en las ciudades. En este sentido, se presentó una transformación de los actores del conflicto armado, así como de sus repertorios de violencia, poniendo de presente nuevos interrogantes sobre el alcance e implicaciones de la violencia en Colombia, así como de los mecanismos para combatirlos.

El presente estudio es un esfuerzo por analizar las dinámicas de la violencia que repercuten en las condiciones de seguridad de los ciudadanos, así como las herramientas para influir de manera positiva en su mejoramiento, haciendo un especial énfasis en la manera en que el sector empresarial, como actor estratégico en la implementación de las políticas encaminadas a mejorar las condiciones generales de seguridad en ciertos contextos, puede mejorar su capacidad para operar en entornos complejos.

1. SEGURIDAD CIUDADANA: una aproximación conceptual

En el siglo pasado se entendía que la seguridad ciudadana era producto de la acción policial y judicial de contención, represión y sanción del delito. Hoy se considera que la protección de los derechos ciudadanos requiere también de intervenciones deliberadas para prevenir el delito, de la creación de mecanismos de justicia alternativa y de un sistema de atención a las víctimas de los delitos comunes. Además, se reconoce que la convivencia ciudadana es una dimensión íntimamente relacionada con la seguridad pues cuando ella prevalece, las políticas públicas serán más eficaces mientras que cuando es baja, se producirá un deterioro correlativo de las condiciones de seguridad.

En concordancia con este alcance ampliado de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana, el diseño de las estrategias y planes de seguridad establece un propósito frente a cada uno de los actores que configuran la sociedad civil: las empresas de vigilancia y seguridad privada, los ciudadanos comunes, los medios de comunicación, los empresarios y la sociedad civil organizada. Se parte entonces del presupuesto de que el aporte de la sociedad civil (información, participación, veeduría, seguimiento a las políticas, coordinación con las autoridades para enfrentar amenazas de seguridad) es un insumo fundamental para que el sistema de seguridad y convivencia produzca buenos resultados.

La seguridad ciudadana está entonces atada a la noción de gobernanza, que implica, por una parte, que la acción de la autoridad pública debe ser integral y, por otra, que esa autoridad pública debe interactuar con los ciudadanos y la sociedad civil, cuya intervención en las políticas públicas debe ser dirigida y orientada. La gobernanza también alude a la necesidad de romper el aislamiento sectorial de las políticas para asegurar la articulación de las políticas de seguridad con las políticas económicas, sociales y de ordenamiento territorial. Este último aspecto es muy relevante

para las políticas de seguridad pues los espacios públicos se constituyen en una dimensión determinante de las condiciones de seguridad de los ciudadanos.

La seguridad ciudadana está también ligada a la idea de gobernabilidad democrática, sobre la cual se sustenta la idea de que la seguridad es un bien común. Por lo tanto, su producción, conservación y fortalecimiento no dependen exclusivamente de las autoridades políticas y administrativas, sino que requieren de la participación activa de los diferentes sectores sociales. Es decir, se abandona la concepción de la seguridad como un servicio a proveer por parte del Estado, hacia la seguridad como un bien común, patrimonio y obligación de la sociedad en su conjunto.

La mayor parte de los países del mundo tuvieron durante el siglo XX intensos procesos de urbanización, por lo cual la suerte de la seguridad y convivencia ciudadanas se juega hoy, en gran medida, en las ciudades. Desde la óptica de la seguridad, las ciudades son entornos geográficos en los que pueden darse intercambios violentos por procesos de exclusión de diversa naturaleza (económica, social, política, etc.). En ellas se crean sistemas de relaciones en los que interactúan actores violentos, con mayores o menores grados de organización y que despliegan sus acciones de control en los territorios.

Por lo tanto, *"la seguridad ciudadana no es sólo un bien público para sustentar la protección de la integridad física y moral de las personas, sino un dispositivo central de la política y la gobernabilidad de los territorios, donde el enfoque central recae en la seguridad de las personas, abarcando un rango muy amplio de sus necesidades."*¹

Conocer y comprender los contextos es fundamental para diseñar políticas que mitiguen los impactos de las dinámicas de la violencia y la criminalidad.

¹ Velásquez, E. (Comp), *"Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá: Primeros Resultados"*, UN-Hábitat: Programa Ciudades Más Seguras, Bogotá D.C., 2008. p. 15.

No es sólo la combinación de factores estructurales lo que deriva en ejercicios de violencia directa. Por lo tanto, es presumible que en un contexto de conflicto armado, que se manifiesta de formas diversas en las diferentes zonas del país, existen elementos de violencia directamente relacionados con la confrontación que se presentan en ámbitos urbanos.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SEGURIDAD EN COLOMBIA

En el caso colombiano, las políticas de seguridad formuladas e implementadas por el Gobierno Nacional han concentrado el esfuerzo de las instituciones estatales de control y prevención del delito y la criminalidad, en la desarticulación y desmovilización de los grupos armados ilegales. Dichas políticas, lograron avances notables en las condiciones de seguridad del país, al tiempo que transformaban el conflicto armado interno, las organizaciones criminales y las formas de delinquir y ejercer violencia. Esta transformación del conflicto armado se ha convertido en uno de los debates recurrentes por parte de los expertos en el tema a nivel nacional e internacional. Aunque no existe discusión sobre el cambio de la naturaleza del conflicto, existen opiniones divergentes sobre las perspectivas y posibles escenarios futuros del mismo, e incluso, sobre su superación definitiva. Estas divergencias, así como el contexto actual de transformación del conflicto armado, atados a los indicadores y cifras sobre la violencia, han desplazado el foco de análisis hacia una mayor preocupación por la *inseguridad urbana*, reflejada en los índices de criminalidad de los espacios geográficos urbanos.

Las negociaciones con algunos grupos paramilitares y la desmovilización parcial de sus miembros, puede ser considerado como un punto de quiebre en la transformación del conflicto. Colombia enfrenta dos problemas respecto de lo anterior: por un lado, las transformaciones en los repertorios de violencia derivadas de los cambios en los escenarios de confrontación; y por otro lado, a pesar de que aún persisten actores armados ilegales enfrentados con el Estado, el proceso de Desmovilización, Desarme y

Reintegración (DDR) con los grupos paramilitares implicó la adopción de medidas propias de un escenario de postconflicto en un contexto de conflicto armado vigente. En consecuencia, a partir de los dos problemas recién descritos, se derivan ciertas dificultades para establecer la naturaleza y transformaciones de los actores armados, así como criterios diferenciadores entre la violencia asociada al conflicto armado y aquella más cercana a las expresiones de criminalidad.

La Política de Seguridad Democrática (PSD) y su desarrollo posterior en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), modificaron las lógicas y dinámicas de la confrontación. La transformación de los actores armados ilegales y de los repertorios de violencia por ellos utilizados, se reflejaron en las estrategias de adaptación que desarrollaron estos actores armados ilegales de acuerdo con los nuevos escenarios de la confrontación. Por ejemplo, en el caso de las guerrillas, algunos afirman² que estamos presenciando una *marginalización y dispersión* de la lucha contrainsurgente, es decir, que la lucha contra los grupos guerrilleros se ha trasladado hacia los márgenes geográficos y socioeconómicos del país. A su vez, esto se traduce en una transformación de los repertorios de violencia utilizados por la guerrilla, generando nuevos escenarios de confrontación, donde los actores armados ilegales optan por estrategias que les permitan reducir las probabilidades de un enfrentamiento directo con las instituciones encargadas del control y prevención del delito y la criminalidad.

Por su parte, el proceso de DDR adelantado con algunos grupos paramilitares, mostró un impacto positivo transitorio en los índices de violencia de aquellas zonas controladas por estos grupos armados ilegales, el cual se tradujo en una reducción importante de algunos indicadores de violencia, como el secuestro extorsivo, la extorsión, el hurto de automotores, el hurto a entidades financieras y los homicidios. Sin embargo, hay opiniones encontradas respecto del desmonte de las

² Granada, S., et al. "El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano". En: *Guerras y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Editado por Jorge A. Restrepo y David Aponte, 27-124. Bogotá: CERAC, 2009.

estructuras de poder local que sustentaron el incremento y profundización de la violencia paramilitar. Para algunos, lo que verdaderamente se presentó con motivo del proceso de DDR paramilitar, fue una reconfiguración del paramilitarismo, la cual se constituyó como el antecedente inmediato del surgimiento de las llamadas Bandas Criminales (Bacrim) o grupos neo paramilitares.³

La información sobre la presencia y confrontaciones con estos grupos armados ilegales muestra cómo *"los grupos neoparamilitares presentan una tendencia territorial contraria a la de los grupos guerrilleros y se han acercado (...) a las centralidades socioeconómicas y, especialmente, a centros urbanos (...) los grupos neoparamilitares tienen presencia violenta en 158 (14%) de los municipios, en los que se encuentra el 60% de la población."*⁴

Si bien el impacto positivo de la política de seguridad y defensa implementada a partir del año 2003 es innegable, también es cierto que ha habido una transformación cuantitativa y cualitativa de los actores generadores de violencia, así como de los tipos de violencia empleados por los mismos.

En cuanto a la transformación de los actores armados, el primer criterio a tener en cuenta es el cuantitativo, donde por diversos motivos, el número de combatientes en las filas de los grupos armados organizados al margen de la ley se ha reducido sustancialmente. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la MAPP/OEA, en el caso de los grupos paramilitares, el proceso de DDR que tuvo lugar entre 2002 y 2006 con las AUC, arrojó los siguientes resultados:

³ Si bien las Bacrim no pueden ser catalogadas como grupos armados de carácter insurgente, tampoco pueden ser calificadas como un fenómeno de simple criminalidad. Los repertorios de violencia utilizados por las Bacrim así lo demuestran. La violencia ejercida por las Bacrim tiene ciertos rasgos característicos que ponen de presente su alto grado de especialización y la selectividad en la violencia que ejercen.

⁴ Granada, S., et al. "El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano". En: *Guerras y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Editado por Jorge A. Restrepo y David Aponte. Bogotá: CERAC, 2009, p. 94.

Total de Desmovilizados (Colectivos)	31.671
Total de Armas Entregadas	18.051
Granadas	13.117
Municiones	2.716.401
Armas Largas	14.003
Armas Cortas	2.782
Armas de Acompañamiento	1.266

En cuanto a los grupos guerrilleros, la Política de Seguridad también ha tenido un impacto positivo en términos de la reducción del pie de fuerza, tanto de las FARC, como del ELN. De acuerdo con el Ministro de Defensa, Rodrigo Rivera, las FARC llegaron a contar con 28000 efectivos en sus filas para el año 2002, mientras que el ELN contaba para el mismo año con cerca de 3700 combatientes.⁵ Para finales de 2010, se estima que las FARC sólo tienen 7000 hombres en armas⁶, mientras que las estimaciones respecto del ELN apuntan a 1500 combatientes, aproximadamente.

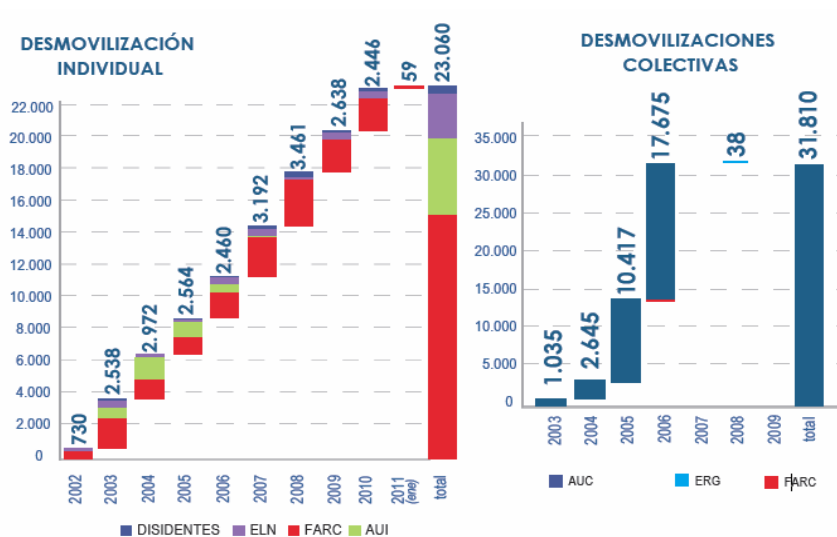
Así mismo, la Política de Seguridad y Defensa incluye un componente fundamental encaminado a debilitar en términos cuantitativos a los grupos armados ilegales. Tal componente es el que conforman los mecanismos legales y socio-económicos encaminados a incentivar la desmovilización individual de combatientes. En este sentido, el proceso de DDR aplicado en Colombia tiene dos elementos fundamentales; por un lado, el desarme y la desmovilización; y por otro, la reintegración. Actualmente, en Colombia el modelo tiene dos variantes: en el caso de las desmovilizaciones individuales, es decir, de aquellas personas que desertan o deciden abandonar voluntariamente las filas de los grupos armados, éstas son gestionadas por el Ministerio de Defensa; y en el caso de las desmovilizaciones colectivas, éstas se producen a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la cual trabaja conjuntamente con la Alta Consejería para la Reintegración (ACR).

⁵ Ministerio de Defensa. *Estimativos Pie de Fuerza ELN 1990-2004*.

⁶ El Nuevo Herald, *Gobierno dice que las FARC tienen 7000 miembros*, 11 de Noviembre de 2010.

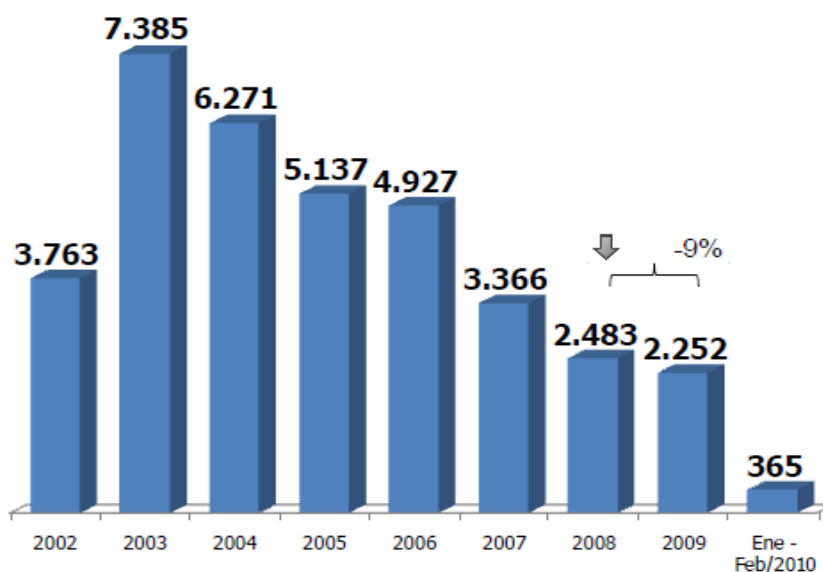
Ahora, las desmovilizaciones colectivas e individuales, así como los resultados operacionales de la fuerza pública en términos de capturas y bajas de miembros de los grupos armados ilegales, evidencian la ya mencionada transformación cuantitativa de los actores involucrados en el conflicto armado:

Gráfico No. 1



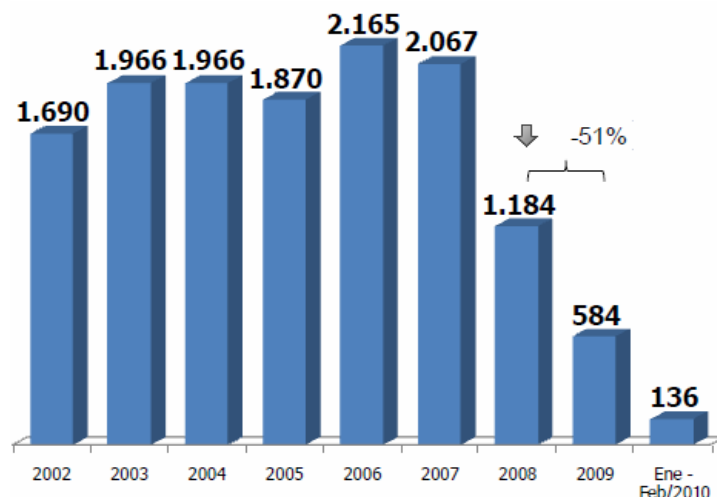
Tomado de: Alta Consejería para la Reintegración (ACR). *Reintegración en Colombia: Hechos y Datos, enero de 2011.*

Gráfico No. 2
Capturas de Miembros de Grupos Subversivos



Tomado de: Ministerio de Defensa, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), Febrero de 2010.*

Gráfico No. 3
Miembros abatidos de Grupos Subversivos



Tomado de: Ministerio de Defensa, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), Febrero de 2010.*

Sin embargo, las transformaciones de los actores armados generadores de violencia no sólo se han presentado en términos cuantitativos. Como se mencionó anteriormente, las transformaciones también responden a un criterio cualitativo. Para los grupos guerrilleros, especialmente para las FARC, la política de seguridad implementada a partir del año 2003, les ha obligado a replantear sus estrategias militares. Precisamente, uno de los objetivos y logros fundamentales de la política de seguridad del Estado, radica en la imperiosa necesidad de retomar el control territorial en aquellas zonas controladas por los grupos armados ilegales, especialmente por las FARC. Lo anterior ha obligado a las FARC a adaptarse a los nuevos escenarios de la confrontación armada: cabeceras municipales y centros urbanos; los cuales a su vez, requieren del desarrollo de estrategias y formas de violencia radicalmente diferentes a las empleadas tradicionalmente por los grupos guerrilleros. De hecho, *"uno de los cambios más significativos en la confrontación estuvo representado por el aumento de las acciones urbanas de las FARC (...) En Caquetá, Huila, Nariño, Arauca y Cauca, las FARC realizaron ataques a infraestructura energética, a bienes civiles, a edificios públicos y comerciales, a empresas transportadoras y a*

puestos de policía ubicados en las cabeceras municipales.”⁷ Lo anterior, muestra un nuevo patrón de comportamiento y una estrategia militar, mucho más cercana a una violencia de tipo no letal y de carácter urbano: “las distintas acciones urbanas de las FARC, utilizando medios propios del terrorismo es otra variable que acrecienta las percepciones de ‘amenaza’, pero que sobre todo validan la nefasta utilidad de la extorsión como mecanismo de supervivencia.”⁸

Por su parte, en cuanto al paramilitarismo, la desmovilización parcial de las AUC evidenció dos factores fundamentales que posibilitaron el surgimiento de las llamadas Bandas Criminales o Bacrim como un nuevo actor de la confrontación armada y por tanto, como un factor de amenaza a la seguridad. En primer lugar, el proceso de negociación con las AUC tuvo como objetivo principal el desmonte del aparato militar; esto implicó el desarme y la desmovilización de cerca de 30000 combatientes y una reducción en los indicadores de violencia y de in-seguridad en gran parte del país, pero las estructuras política y económica de la organización continuaron vigentes y operando. Este escenario dejó abiertas las posibilidades para que miembros de las AUC, mucho más cercanos al narcotráfico y al crimen organizado que al paramilitarismo como expresión violenta, retomaran esas estructuras tras el proceso de desmovilización y establecieran como objetivo principal de sus acciones “controlar por la fuerza territorios, población y flujos de mercancías de los cuales puedan derivar una extracción de rentas económicas, políticas y militares.”⁹

Si bien estas nuevas estructuras tienen un origen multicausal, habría que resaltar que, hay una incidencia importante de desmovilizados de los grupos paramilitares en su conformación, no sólo a nivel de jefes y comandantes desmovilizados que optaron por crear nuevas estructuras para continuar

⁷ Fundación Ideas para la Paz. “Las FARC: un año después de Jaque”, Siguiendo el Conflicto No. 55, Junio de 2009, p. 2.

⁸ Fundación Ideas para la Paz. “Las FARC: un año después de Jaque”, Siguiendo el Conflicto No. 55, Junio de 2009, p. 4.

⁹ Romero, Mauricio y Arias, Angélica “Sobre paramilitares, neo paramilitares y afines: Crecen sus acciones ¿qué dice el gobierno?”. Revista Arcanos 15, Bogotá D.C., 2010, p.35-36.

con sus acciones armadas y actividades delictivas, sino también a nivel de combatientes, que reincidieron en la violencia. De acuerdo con algunos datos incluidos por el último informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), en el periodo 2001-2009 las autoridades capturaron a 5890 excombatientes desmovilizados, 4700 de los cuales reincidieron en actividades ilegales y 1060 que reincidieron en actividades relacionadas con las Bacrim¹⁰.

El origen de las Bacrim puede ser rastreado a partir de los elementos subyacentes a su aparición. Para poder operar, el narcotráfico necesita controlar zonas de cultivos, áreas de laboratorios y procesamiento del alcaloide y corredores de tránsito de la mercancía hacia los mercados finales, nacionales o internacionales. Para lograr estos objetivos, desde la desmovilización de las AUC, han aparecido bandas armadas que tienen una estructura similar a la que tuvieron los antiguos paramilitares, aunque su tamaño sea menor y muestren algunas diferencias en su modo de operar. La Policía Nacional estima que la cantidad de miembros de las llamadas bandas criminales asciende a 4.000 personas. Las capturas de miembros de estas organizaciones muestran que no están conformadas exclusivamente por miembros desmovilizados de las antiguas AUC, y por ello puede decirse que tienen capacidad de reclutamiento.

Una de las transformaciones del modo de operar, cuando se las compara con los antiguos paramilitares, es que utilizan los servicios de organizaciones delincuenciales menores (pandillas, bandas, combos) que no están integradas a la estructura central, militarizada, sino que actúan en las ciudades, barrios o comunas cumpliendo tareas por encargo, en lo que bien puede considerarse como un "outsourcing". Esta nueva forma de operar, potencia la capacidad delictiva de las redes criminales y abre el camino para que incursionen en nuevas fuentes de ingresos, particularmente a través de la extorsión de actividades legales, el control de actividades "grises" tales

¹⁰ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). *II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*. CNRR, Bogotá, 2010.

como la prostitución, y los juegos de azar, cuya informalidad facilita la extracción de rentas. También se ha detectado que estas redes criminales operan ofreciendo servicios de seguridad privada, con lo cual adquieren la fisonomía propia de organizaciones mafiosas.

2.1. Violencia Urbana

Lo anterior, sumado al carácter eminentemente contrainsurgente de la PSD y la consecuente especialización de las fuerzas armadas y policivas en éste tipo de estrategias, ha dificultado la adaptación de éstas últimas a los nuevos escenarios estratégicos de la confrontación: los centros urbanos. Estos nuevos escenarios se caracterizan por altos índices de exclusión urbana, que sumados a las respuestas sociales, políticas y violentas “están incrustados en un conjunto de zonas grises superpuestas, en las cuales las distinciones comúnmente realizadas entre legal e ilegal, formal e informal, pacífico y violento, legítimo e ilegítimo, están desapareciendo.”¹¹

De esta forma, la evidente concentración del Estado en la lucha contra los actores armados del conflicto, generó un desbordamiento de los sistemas de seguridad de las zonas urbanas que habían mantenido o mejorado algunos indicadores de seguridad, en función de políticas locales ejecutadas con apoyo del nivel central. Esto se tradujo en un desbordamiento de la capacidad institucional dedicada a las tareas relacionadas con el control del delito, debido principalmente a tres factores: i) la inadecuación de los mecanismos, instrumentos y modos de operar para enfrentar la criminalidad emergente; ii) la descoordinación entre las autoridades territoriales y las nacionales en el despliegue de las políticas de seguridad; iii) la carencia de estrategias preventivas para enfrentar los factores de riesgo del delito en los ámbitos urbanos, que hubieran podido contrarrestar las dificultades del sistema de control del delito.

¹¹ Koonings, Kees; Kruijt, Dirk. (Eds.), *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*, Zed Books, London, New York, 2009, p.9.

Ahora bien, para delinear los dominios en los cuales la violencia urbana puede tener lugar, se utiliza la noción de 'vacíos de gobernabilidad', las cual no implica, en sentido absoluto, la ausencia de Estado; significa que "el Estado (en este caso, las autoridades formalmente responsables por el orden urbano, la aplicación de la ley y la seguridad) han perdido la capacidad (o voluntad política) para garantizar las capacidades de protección o la 'seguridad ciudadana' (...) éste ha sido el caso donde el monopolio efectivo estatal de la violencia se ha derrumbado, de tal forma que actores armados alternativos y negociantes de la violencia han sido capaces de labrarse espacios de control social y territorial. Aquí, ellos recurren a la violencia para asegurarse el acceso a recursos clave (ilícitos), incluyendo armas, y para inspirar una combinación de lealtad y miedo entre los residentes urbanos."¹²

Aunque los vacíos de información impiden establecer con claridad qué proporción de la violencia es debida a la delincuencia organizada, al conflicto armado o a la violencia difusa, hay claras indicaciones de que las BACRIM y las redes que se articulan alrededor de ellas están incidiendo en la tasa de homicidios de varias ciudades, según la mayor o menor presencia que ejercen en ciertas áreas de influencia.

De acuerdo con lo anterior, podríamos afirmar que se presentó aunque de manera heterogénea, un incremento en los delitos de mayor impacto social en las ciudades grandes e intermedias, así como un nuevo escenario de inseguridad en las zonas rurales y en las cabeceras municipales de menor población. Por otro lado, las condiciones de convivencia ciudadana se deterioraron como lo muestra la evolución en los últimos años de las cifras de homicidio, lesiones personales y otras manifestaciones de conflictividad social. Por ejemplo, en delitos como hurtos a personas, comercios, y residencias, los principales centros urbanos (Medellín, Bogotá, Cali) mostraron importantes tendencias ascendentes, lo que pondría de presente un importante cambio en las dinámicas violentas del país, pues los delitos

¹² Ibid. p.26.

asociados a un tipo de violencia no letal y estrechamente vinculada al patrimonio de los ciudadanos y las condiciones de seguridad en los centros urbanos, se han convertido en la amenaza principal a la seguridad ciudadana.

Al parecer, los espacios geográficos urbanos se han convertido en los nuevos escenarios del conflicto armado, mostrando la preponderancia de la criminalidad común y develando la importancia de formular e implementar una estrategia de seguridad ciudadana, que logre articular los esfuerzos a nivel nacional y regional, y en la cual se incentive la participación activa de la ciudadanía, bajo el supuesto de que en la actualidad, la seguridad constituye un bien común primordial para el desarrollo de las personas.

2.2. Violencia Homicida

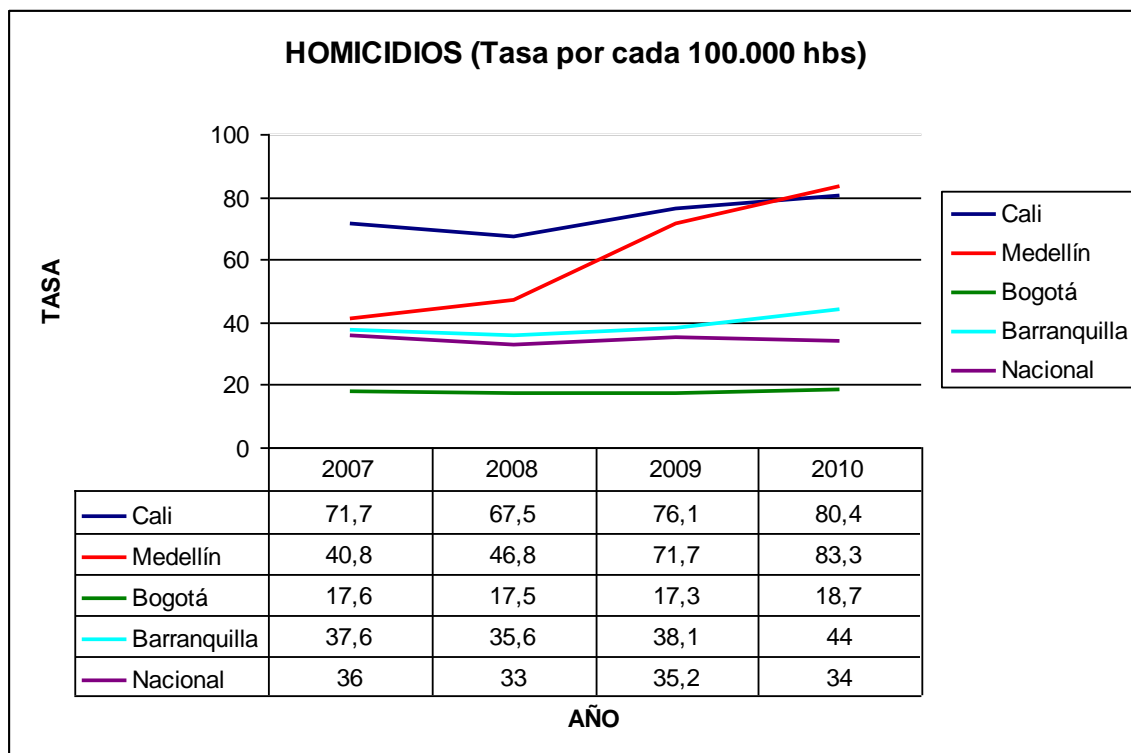
Los homicidios mostraron durante el periodo comprendido entre 2003 y 2008 una tendencia descendente. Sin embargo, en el año 2009 se presentó un cambio importante en esta tendencia, influido principalmente por la situación de seguridad en los grandes centros urbanos.

Ahora bien, en la primera mitad de 2010, los homicidios descendieron levemente, aunque al analizar los datos específicos de las seis ciudades más importantes, se hace evidente que no se trata de una tendencia descendente generalizada. Al comparar los niveles nacionales de homicidios de los años 2009 y 2010, tenemos que en el primer año se presentaron 17717 homicidios a nivel nacional, mientras que para el segundo año, el mismo indicador mostró una reducción, pasando a 15522 homicidios.

Según la Policía Nacional los homicidios cayeron en todo el país, excepto en Cali y Medellín. Sin el aporte de estas dos ciudades la disminución habría llegado a ser del 8%. De esta manera, las cifras muestran que la violencia

homicida ha afectado principalmente a las ciudades de Colombia, aunque de manera heterogénea.

La información descrita refuerza la percepción pública extendida de que la violencia homicida en las ciudades es un importante problema de seguridad, que se incrementa o se mantiene en niveles altos y por tanto no parece responder a las estrategias de las políticas de seguridad aplicadas en los años recientes. Además, esa violencia se muestra resistente también a las políticas de seguridad diseñadas y aplicadas por las autoridades municipales.



Fuente: Policía Nacional

2.3. Hurtos

Los hurtos comunes reportados muestran una tendencia en ascenso en el periodo 2005-2006, luego muestran un decremento en el 2007 y alcanzan

un punto máximo en 2008. En 2009, se registra nuevamente un decremento en la tendencia.

En este sentido, el hurto a personas que es uno de los que más afecta la seguridad ciudadana, reportó 41.339 casos en 2005 y alcanzó los 54.931 hechos en 2006, lo que implica un incremento del 33%. Posteriormente, este delito disminuye hasta alcanzar los 51.299 casos en 2007 y alcanza su punto máximo en 2008, con 66.753, lo que implica un ascenso del 30%. Finalmente, en 2009 el registro del delito disminuye y alcanza los 61.163 casos, con un descenso del 8%.

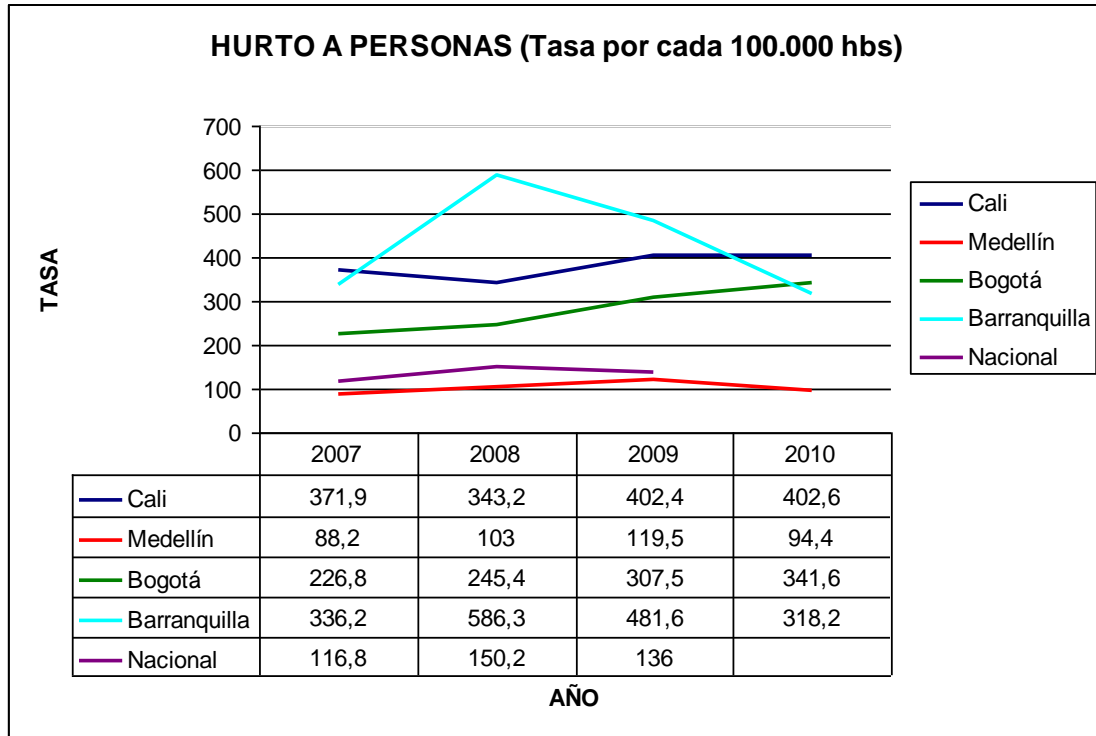
De manera similar, los hurtos a residencias y a establecimientos comerciales reportan un incremento en el periodo 2005-2006 y un posterior descenso hasta el año 2007 seguido de un repunte en 2008, y nuevamente un descenso en 2009.

El hurto a residencias pasa de 14.802 hechos registrados en 2005 a un punto máximo de 20.466 en 2008, para luego descender y llegar a los 18.165 en 2009.

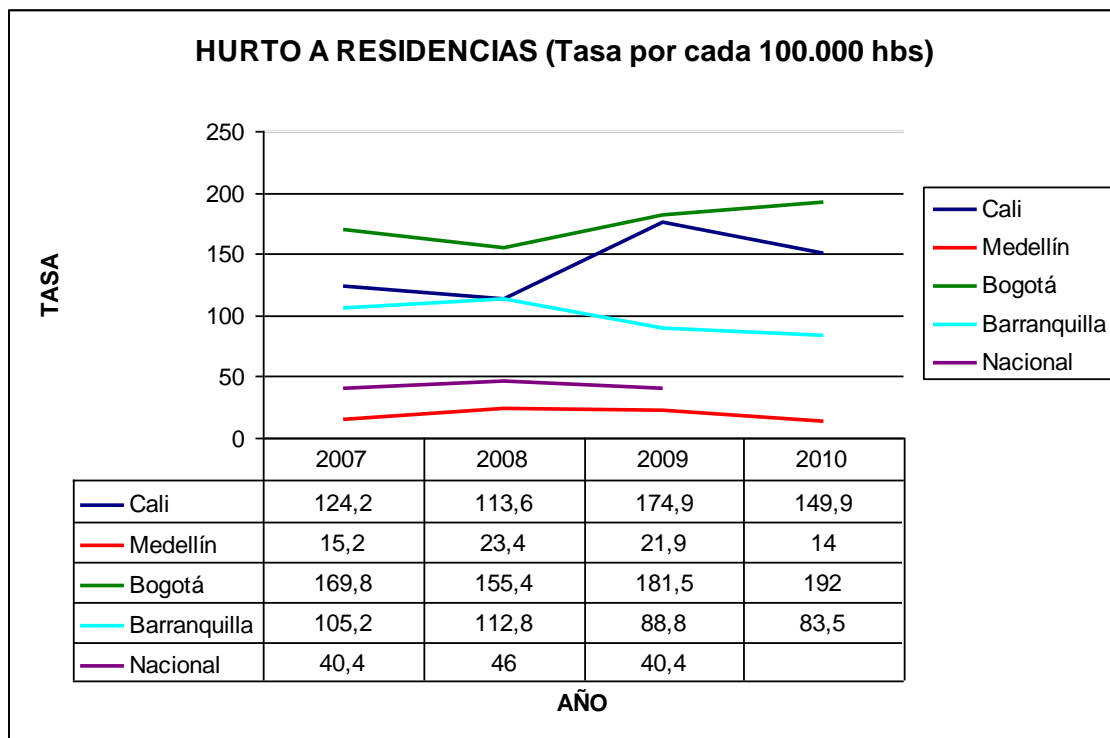
El hurto a comercio reportó 13.574 casos en 2005, asciende a 16.311 en 2006 y luego disminuye un 8% hasta llegar a los 15.075 hechos en 2007. En 2008, el registro aumenta a 17.175 y finalmente, desciende nuevamente un 15% alcanzando los 14.576 sucesos en 2009.

En las grandes ciudades estos delitos han mostrado tendencias contradictorias, especialmente cuando se incluye a Medellín, donde los delitos contra el patrimonio son significativamente bajos respecto de ciudades como Bogotá y Cali. Esto pondría de presente la existencia en Medellín de unas estructuras de crimen organizado que están disputándose entre sí el control sobre ciertas zonas de la ciudad y las actividades comerciales que allí se desarrollan. Este tipo de dinámicas implican un incremento en la violencia letal (encaminada a consolidar el control social

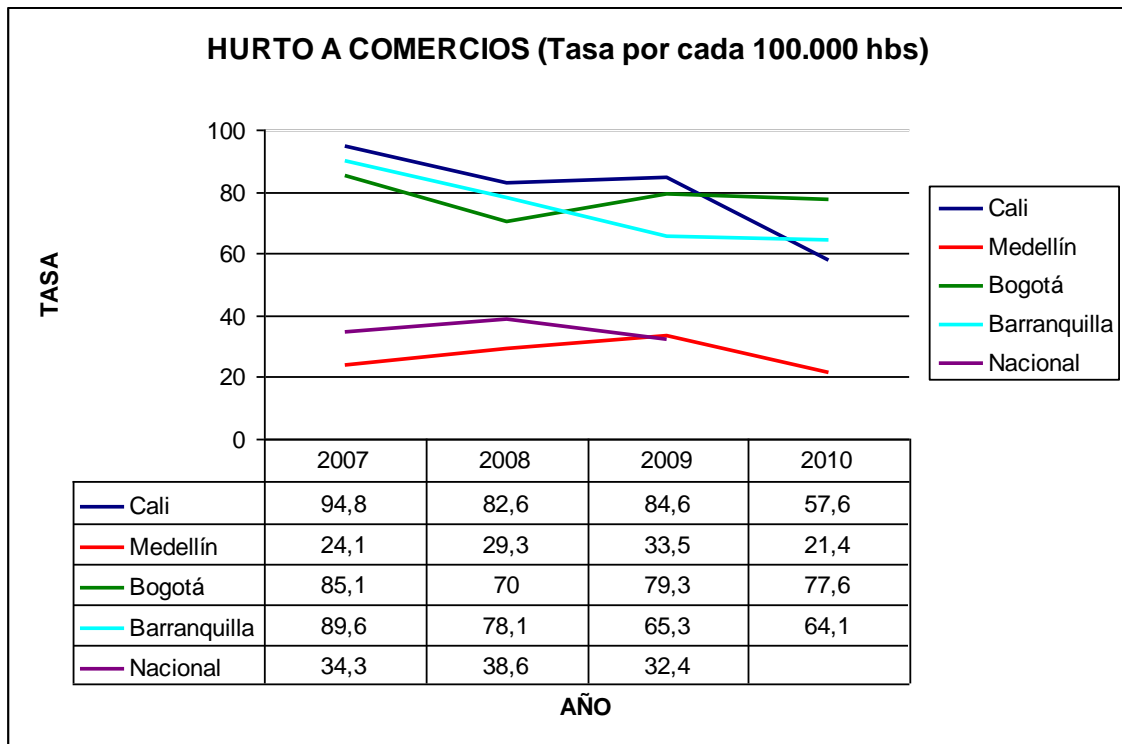
de un actor determinado sobre cierto territorio y la población allí asentada), y una reducción en los crímenes comunes.



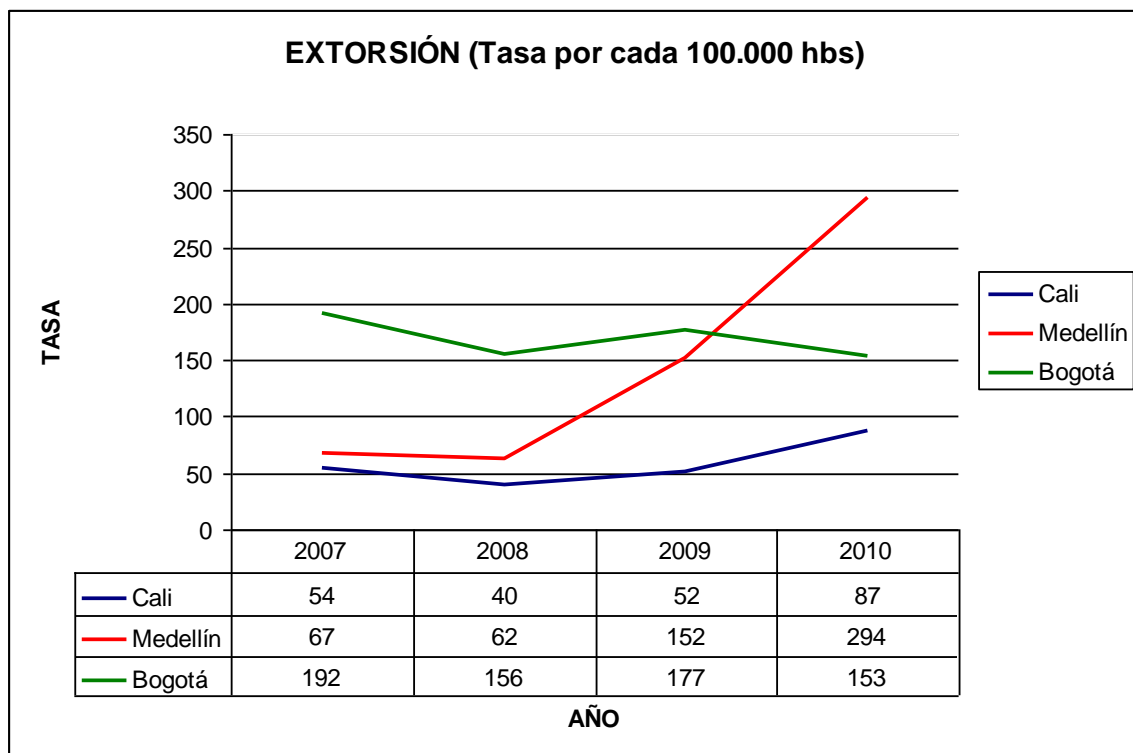
Fuente: Policía Nacional



Fuente: Policía Nacional



Fuente: Policía Nacional



Fuente: Policía Nacional

3. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

- Hay una concentración del Estado en la lucha contra los actores armados del conflicto, especialmente FARC.
- Se presentó un desbordamiento de los sistemas de seguridad de las zonas urbanas, dificultando la capacidad de respuesta y adaptación de las instituciones estatales encargadas del control y prevención del delito.
- Se presentan dificultades para establecer qué proporción de la violencia es debida a la delincuencia organizada, al conflicto armado o a la violencia difusa.
- Las BACRIM y las redes que se articulan alrededor de ellas están incidiendo en la tasa de homicidios de varias ciudades, según la mayor o menor presencia que ejercen estos actores en ciertas áreas de influencia.

4. TENDENCIAS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

- **NARCOTRÁFICO:** los cambios que se han presentado en cuanto a la estructura del mercado de narcóticos han obligado a las organizaciones dedicadas a estas actividades a transformar su comportamiento. Lo anterior, se ha visto potenciado por la crisis de ingresos de las organizaciones del narcotráfico colombianas, quienes han cedido a las organizaciones criminales y narcotraficantes mexicanas gran parte del protagonismo y de las rentas derivadas de las actividades asociadas.
- **MICROTRÁFICO:** ha habido un incremento en la violencia urbana ocurrida en algunas ciudades colombianas. Esto ha sido posible por las luchas entre mafias y organizaciones narcotraficantes para

controlar los puntos de venta de droga, lo que a su vez ha tenido un impacto en la intensidad de la actividad delincriminal, pues se produce la venta o alquiler de armas para actividades sicariales, o se ubican los puntos de contacto con los sicarios y otros actores delincriminales.

- **EXTORSIÓN:** las Bacrim implementaron una nueva forma de operar, potenciaron la capacidad delictiva de las redes criminales y abrieron el camino para que incursionen en nuevas fuentes de ingresos, particularmente a través de este delito.

5. ESTRATEGIA Y RECOMENDACIONES

El objetivo de la primera parte del documento, era adelantar un primer diagnóstico relativo al contexto de seguridad del país, con énfasis en las áreas urbanas y posteriormente hacer una propuesta para la participación del sector empresarial en la Estrategia de Seguridad Ciudadana que se viene implementando en el país. En este sentido, el proceso de diagnóstico involucró una exhaustiva revisión bibliográfica y documental respecto de los principales elementos conceptuales que definen a la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, en Colombia y a nivel internacional.

La estrategia de seguridad y convivencia ciudadana tiene por finalidad enfrentar las manifestaciones del delito y el crimen que han venido afectando a los ciudadanos de los centros urbanos del país y sus áreas de influencia, teniendo en cuenta que las condiciones de seguridad no son homogéneas en todas las ciudades. En algunas de ellas se observan situaciones aceptables de tranquilidad. En otras se detectan signos de insuficiencia de las actuales políticas para mantener los buenos resultados alcanzados en el pasado reciente. En otras más, la inestabilidad y la zozobra se han apoderado de la ciudadanía como consecuencia de la acción desbordada de la delincuencia común y de las redes y bandas criminales.

Muchos de estos actores se articulan a los propósitos de la criminalidad organizada o de narcotraficantes que intentan construir un monopolio sobre la ilegalidad, proteger corredores para el tráfico de armas y drogas o controlar las rentas provenientes de actividades legales e ilegales.

La Seguridad Ciudadana es una responsabilidad de todos, y debe ser entendida como una condición ineludible para la construcción y ejecución de una política pública en esta materia. En el país actualmente la inseguridad es uno de los principales problemas que afecta a la comunidad, y en esta medida, la sociedad civil en su conjunto juega un rol central en las acciones de control y prevención del delito y la violencia.

Actualmente, el país cuenta con un amplio marco normativo en materia de participación y fortalecimiento de la organización ciudadana para la constitución de una cultura política preocupada por el bien común y la provisión efectiva de servicios públicos. En este sentido, el sector empresarial funge como vínculo entre las comunidades y las autoridades, y por tanto, su participación es más que necesaria y decisiva. En este marco, se han constituido varias organizaciones de carácter comunitario para el control y ejecución de las políticas locales, como lo son los llamados "Frentes de Seguridad Local y Vigilancia Comunitaria", cuyas funciones están orientadas hacia: i) la incorporación de la comunidad en el diseño, elaboración e implementación de propuestas para enfrentar el delito; y, ii) la construcción de la confianza y cooperación con las autoridades policiales. De acuerdo con estas características, la estructura y componentes de una política de seguridad ciudadana deben incluir:



De acuerdo con este modelo del sistema de Seguridad y Convivencia, la sociedad civil y más específicamente, el sector empresarial como vínculo entre las comunidades donde establecen su entorno de operación y las autoridades encargadas de la provisión de seguridad, desempeñan un papel fundamental en el desarrollo e implementación de los componentes de prevención del delito, tratamiento alternativo de conflictos e infracciones, y en aquellas tareas de seguimiento y diseño de las políticas implementadas por las autoridades, donde la participación de la sociedad civil es determinante.

A partir de estas consideraciones, es necesario recalcar que la modernización del sistema de seguridad y convivencia implica que se reconozca que la función de prevenir el delito, esencial en toda política de seguridad, está poco desarrollada en Colombia. En este sentido, la prevención del delito puede ser entendida como el conjunto de "*estrategias deliberadas y directas de reducción o control de riesgos específicos e inminentes de delitos ordinarios de carácter violento y predatorio*" (*Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, IDHACC-PNUD*). Aunque el concepto de prevención del delito está reconocido, implícita o explícitamente, en diversos programas y proyectos institucionales tanto del

nivel nacional como del local, se trata de un objetivo difuso, más desarrollado en el discurso que en la realidad programática.

De acuerdo con estas categorías generales, en Colombia se aplican diferentes tipos de prevención del delito, en los cuales la participación del sector empresarial debe ser más activa:

a) Prevención *cultural* o *comunitaria*: Actúa sobre las mentalidades o los valores culturales de ciertos subgrupos de población. Por ejemplo, la intervención en barrios, veredas o comunidades propensas al delito o a la ilegalidad, en asocio con autoridades locales.

b) La prevención *social*: Actúa sobre determinados actores sociales o sobre colectivos de personas en especial riesgo de incurrir en conductas delictivas. Por ejemplo: la intervención temprana en niños, en jóvenes violentos, en entornos escolares, en entornos barriales, etc., en asocio con familias, autoridades escolares y autoridades locales.

c) La prevención *situacional*: Busca reducir las oportunidades para la ocurrencia del delito en el espacio público, con marcado énfasis en el espacio físico e infraestructura urbana. Financiación de cámaras de vigilancia y/o recuperación de espacios verdes o zonas urbanas deprimidas, en asocio con las autoridades locales.

d) La prevención *conductual*: Apoyo a programas para la prevención de la drogadicción y consumo de alcohol, en asocio con autoridades locales o internacionales.

Por otra parte, en cuanto al subsistema del tratamiento alternativo de conflictos e infracciones, la modernización del sistema de seguridad ciudadana implica que éste se fortalezca. El tratamiento alternativo de conflictos e infracciones se concibe como una herramienta de gran potencial para mejorar las condiciones de acceso y administración de justicia, al

desarrollar mecanismos que promueven otras prácticas alternas de justicia. Estos mecanismos no buscan suplantar el sistema de justicia formal sino complementarlo. Al promover soluciones efectivas a controversias y conflictos para un mayor número de personas resuelven disputas cotidianas que afectan la convivencia social. De esta manera también se disminuye la fuerte presión que esta problemática ejerce sobre el sistema de justicia formal, mediante soluciones alternativas.

Lo anterior parte del reconocimiento de que las comunidades, incluyendo aquellas asentadas en las zonas donde operan ciertas empresas y, particularmente las más desfavorecidas, se ven enfrentadas cotidianamente a diversas situaciones de violencia y conflicto, en tales contextos, la convivencia se ha visto seriamente afectada por las limitaciones que tienen estas comunidades para tramitar, gestionar y transformar el conflicto y encontrar soluciones durables y concertadas.

En este sentido, se debe fortalecer el acceso de los operadores jurídicos a los insumos necesarios para cumplir con su labor (espacio, capacitación, elementos básicos de operación), así como los procesos de capacitación con una orientación hacia el fortalecimiento de la convivencia.

El sector privado y más específicamente, las empresas, pueden intervenir y destinar recursos que faciliten el fortalecimiento de estas herramientas en sus entornos de operación. Los empresarios podrían involucrarse y apoyar los procesos de desarrollo de los mecanismos de Justicia Alternativa que incluyen capacitación y seguimiento a los conciliadores comunitarios, los conciliadores en equidad, los promotores de convivencia y los jueces de paz, e incluso podrían apoyar el financiamiento de la construcción de casas de justicia para mejorar el acceso ciudadano a la justicia formal y alternativa. La motivación tras esta iniciativa es la necesidad por parte del sector empresarial, de apoyar procesos que fortalezcan la construcción de los lazos comunitarios en los sitios donde operan, con el fin de reducir el impacto de los factores que generan un mayor número de conflictos y que

por lo general, corroboran la idea de que las disputas que surgen en estas comunidades sólo pueden ser dirimidas a través de medios violentos.

Y finalmente, el tercer componente de la estrategia aquí mencionada en el cual el sector empresarial debe vincularse activamente para reducir la inseguridad en las zonas donde actualmente operan, es precisamente, aquel encaminado a fortalecer a la sociedad civil. Tal y como se mencionó anteriormente, la seguridad ciudadana es un bien público, y por tanto su conservación y mejoramiento están vinculados al rol que desempeñan los diferentes sectores de la sociedad civil. En este escenario, la cooperación público-privada ha tenido a través de las Cámaras de Comercio, un papel importante en el fortalecimiento de las condiciones de seguridad y competitividad en los centros urbanos. Conviene resaltar que esta alianza ha permitido la aplicación periódica de la Encuesta de Percepción y Victimización en las principales ciudades del país, lo que ha permitido complementar las cifras oficiales de criminalidad, analizar los distintos factores que afectan la seguridad y servir de insumo para que las autoridades locales definan y ajusten sus estrategias. Además, existe el apoyo y desarrollo de programas como Zonas Seguras cuyo objetivo principal es mejorar las condiciones de seguridad a través de la creación de espacios de participación, estrategias de intervención y generación de programas de mejoramiento del entorno.

Por otra parte, existe el programa Negocios Responsables y Seguros, entendido como una alianza entre el sector público (regulador y de justicia) y del sector privado (financiero y real) encaminada a prevenir y controlar el lavado de activos, la financiación del terrorismo y el contrabando en el sector empresarial en Colombia. El fortalecimiento de los actores y espacios de participación debe tener en cuenta la naturaleza, funciones y capacidades de las diferentes organizaciones de la sociedad civil para evitar que la tarea que cumplen en la coproducción de seguridad y convivencia, se convierta en algo difuso, fragmentado y de bajo impacto.

Estas recomendaciones parten de la presunción que la intervención de la sociedad civil en los contextos de seguridad urbana, se enmarca en un plano más amplio, donde la interacción de las autoridades locales y nacionales, encargadas de garantizar las condiciones de seguridad en los diferentes niveles territoriales, debe ser el supuesto inicial sobre el cual debe diseñarse e implementarse la política de seguridad y convivencia.

Por lo tanto, los empresarios deben, en primer lugar, participar en los procesos de formulación, diseño, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana y convivencia aplicadas por las autoridades nacionales y locales. En segundo lugar, ser concientes del papel principal que juegan los alcaldes como jefes de la policía local y acompañar las iniciativas que promuevan la progresiva apropiación de las competencias y atribuciones que la constitución y la ley les asignan a las autoridades locales. Y finalmente, se deben construir espacios de interlocución con la Consejería Presidencial para la Convivencia, encargada de responder por el desarrollo y la implementación de la política de seguridad ciudadana y convivencia en las ciudades de Colombia.